

Patrick A. Neuhaus und Thomas Grünewald
Weiterentwicklung einer bewährten Qualitätssicherung – Die Neuregelung der Akkreditierung

Mit Blick auf die Neuregelung der Akkreditierung kann vorausgeschickt werden: Die Sicherung und Entwicklung der Qualität in Studium und Lehre ist und bleibt vorrangig Aufgabe der Hochschulen. Eine Rückkehr zur staatlichen Genehmigungspraxis scheint daher ausgeschlossen zu sein. Im Zuge der notwendig gewordenen Neuordnung des deutschen Akkreditierungssystems nutzen die Länder die Chance zu dessen Weiterentwicklung.

I. Anlass und Hintergrund für die Neuregelung

Den Anstoß für die derzeit laufende Neuregelung der Akkreditierung in Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem von der Fachwelt seit längerem erwarteten Beschluss vom 17. Februar 2016 gegeben.¹ Zwar hatte diese Normenkontrollentscheidung die im Hochschulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen befindlichen Akkreditierungsregelungen zum Gegenstand, doch wies das Gericht selbst bereits auf die Weiterungen für das Akkreditierungssystem in ganz Deutschland hin.² Somit sind alle Länder mit ihren Hochschulgesetzen sowie über die gemeinsam getragene Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen gleichermaßen von der Entscheidung betroffen. Auf die Grundlinien dieser Entscheidung soll im Folgenden jedoch nicht weiter eingegangen werden.³ Vielmehr soll die Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Mittelpunkt stehen. Dafür ist dem Land Nordrhein-Westfalen eine Frist bis zum 31. Dezember 2017 gewährt worden.

Der Wissenschaftsrat hat in seinen Empfehlungen von 2012 zur „Akkreditierung als Instrument der Quali-

tätssicherung“ bekräftigt, dass ein Hochschulsystem von einer solchen Größe, Komplexität, Differenziertheit und internationalen Vernetzung wie das deutsche, auf formalisierte Verfahren der externen Qualitätssicherung, insbesondere in Studium und Lehre angewiesen sei.⁴ Im Europäischen Hochschulraum und vergleichbaren außereuropäischen Ländern sind derartige Verfahren daher mit guten Gründen eingeführt worden.⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngsten Akkreditierungsentscheidung letztlich auch keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine verbindliche externe Qualitätssicherung geäußert.⁶ Insofern stellte sich für die Länder in der Betrachtung dieser Entscheidung nicht die Frage nach dem „Ob“, sondern nur nach dem „Wie“ externer Qualitätssicherung in Lehre und Studium. In der Frage der Ausgestaltung sind zwei Dimensionen zu unterscheiden: Erstens die rechtliche und zweitens die organisatorisch-inhaltliche Form des künftigen Systems. In diesem Sinne haben die Länder in der Kultusministerkonferenz (KMK) beschlossen, die rechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Wege eines ländergemeinsamen Staatsvertrages umzusetzen und zugleich das bestehende System der Qualitätssicherung behutsam weiter zu entwickeln.⁷

II. Der Studienakkreditierungsstaatsvertrag

In Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat die KMK nach intensiven Beratungen Anfang Dezember 2016 einen Staatsvertragsentwurf verabschiedet, der am 16. März 2017 von den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder einstimmig beschlossen und am 1. Juni 2017 unterzeichnet wurde.⁸

1 BVerfG, Beschl. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, = BVerfGE 141, 143–182.

2 Vgl. BVerfG (Fn. 1), Rn. 88.

3 Vgl. dazu z.B.: *Geis*, Das Bundesverfassungsgericht zur Akkreditierung, OdW 2016, 193–202; *Herrmann*, Ja aber... – Klarstellungen aus Karlsruhe zur Akkreditierung von Studiengängen, WissR 49 (2016), 3–27; *Quapp*, Zur Zukunft der Studiengangsakkreditierung im Licht der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2017, 271–281.

4 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, Köln 2012, S. 70.

5 Vgl. Wissenschaftsrat (Fn. 4), S. 93 ff.

6 BVerfG, Beschl. 17.2.2016 – 1 BvL 8/10, = BVerfGE 141, 143, Rn. 63, 66.

7 Vgl. KMK, Pressemitteilung vom 9.12.2016, „Akkreditierungsstaatsvertrag der KMK sichert größtmögliche Qualität von Studiengängen und Mobilität für Studierende“, <https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/akkreditierungsstaatsvertrag-der-kmk-sichert-groesstmoeegliche-qualitaet-von-studiengaengen-und-mobilitaet-fuer-studierende.html> (abgerufen am 11.8.2017).

8 Zum Entwurfstext des „Staatsvertrages über die Organisation eines gemeinsamen Akkreditierungssystems zur Qualitätssicherung in Studium und Lehre an deutschen Hochschulen (Studienakkreditierungsstaatsvertrag)“, der noch in den Ländern ratifiziert werden muss, vgl. etwa: Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 18/0362, <https://www.parlament-berlin.de/ad08/18/IIIPlen/vorgang/d18-0362.pdf> (abgerufen am 11.8.2017).

Die Entscheidung der Ländergemeinschaft für diese staatsvertragliche Lösung zeigt deutlich, dass sie sich zu einem möglichst einheitlichen System der Qualitätssicherung und Akkreditierung in Deutschland bekennt.

1. Wesentliche Leitlinien

Die wesentlichen Elemente des bisherigen Akkreditierungssystems werden mit der Neuregelung übernommen. So wird es weiterhin die beiden bewährten Formate der Programm- und der Systemakkreditierung geben, ebenso wie die sie tragenden Akteure. Die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ mit Sitz in Bonn wird weiter fortbestehen und zwar als gemeinsame Einrichtung der Länder unter dem neuen Namen „Stiftung Akkreditierungsrat“ (Art. 5 Abs. 1 Studienakkreditierungsstaatsvertrag). Dafür wird das nordrhein-westfälische Stiftungserrichtungsgesetz von 2005⁹ entsprechend geändert werden.

Der Staatsvertrag betont die zentrale Verantwortung der Hochschulen für die Qualitätssicherung ihrer Studiengänge bzw. für ihre Qualitätsmanagementsysteme (Art. 1 Abs. 1 S. 1) wie auch das bewährte „Peer reviewing“-Verfahren (Art. 3 Abs. 2). Unterstrichen wird darin zugleich die Ausrichtung des Verfahrens an den bekannten vier Schritten der European Standards and Guidelines (ESG):¹⁰

1. Antrag der Hochschule,
2. Selbstevaluationsbericht der Hochschule,
3. unabhängiger externer Sachverständiger von Peer Reviewing (Peer Reviewing ist dabei das Einlösen des Anspruchs auf ein wissenschaftliches Verfahren) und
4. Gutachten mit Beschluss- und Bewertungsempfehlungen.

2. Die wichtigsten Neuerungen

Dessen ungeachtet haben sich die Länder für eine Reihe wichtiger Weiterentwicklungen entschieden. So wird das Beziehungsgeflecht zwischen Hochschulen, Agenturen und einem neu zusammengesetzten Akkreditierungsrat in einer Reihe zentraler Punkte neu justiert. Besonders bedeutsam ist dabei die neue Rollenverteilung zwischen Akkreditierungsrat und Akkreditierungsagenturen. Die Akkreditierungsentscheidung in Form eines Verwaltungsakts trifft künftig sowohl bei der Programm- als auch bei der Systemakkreditierung zentral der Akkredi-

tierungsrat und nicht mehr die jeweilige Akkreditierungsagentur (vgl. Art. 3 Abs. 5). Dieses Pooling der Entscheidungen beruht auf den vom Wissenschaftsrat bemängelten Reibungsverlusten im Mehrebenensystem der Akkreditierung:¹¹ Dort finden sich die Akteure KMK (also die Länder), der Akkreditierungsrat, die Akkreditierungsagenturen und „last but not least“ die Hochschulen. Mit der neuen Zentralisierung und den staatlichen Verfahrensregeln wollen die Länder nunmehr zur Effizienzsteigerung sowie zu konsistenteren Entscheidungen beitragen.

Gleichzeitig sollen sich die Hochschulen in den Verfahren der Programm- und Systemakkreditierung weiterhin einer Akkreditierungsagentur bedienen (Art. 3 Abs. 2 S. 2). Dies dient bei der Vielzahl der erwarteten Verfahren nicht zuletzt auch der Entlastung des Rates, der hierdurch entscheidungsreife Unterlagen erhält. Hochschulen und Akkreditierungsagenturen führen das Verfahren autonom und wissenschaftsnah durch. Vertreter der Berufspraxis und Studierende werden wie bisher obligatorisch in die Verfahren der Programm- und Systemakkreditierung einbezogen. Das Verhältnis von Akkreditierungsagenturen und Akkreditierungsrat wird künftig bestimmt durch die Abstufung von Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung.

Für die Hochschulen wird es im Verfahren zu einer eindeutigen Trennung zwischen den verschiedenen Verfahrensschritten kommen, die auf der einen Seite das privatrechtliche Verhältnis der Hochschule zur Akkreditierungsagentur und auf der anderen Seite das Verhältnis der Hochschule zum Akkreditierungsrat und dem Erlass des Akkreditats als Verwaltungsakt betreffen.

Darüber hinaus wurde der Wissenschaft zur Gewährleistung der nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erforderlichen Wissenschaftsmehrheit¹² in fachlich-inhaltlichen Fragen eine strukturelle Mehrheit im Akkreditierungsrat eingeräumt (Art. 9 Abs. 4). Das Besetzungsverfahren für die Gruppe der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Rat liegt gemäß Art. 9 Abs. 2 S. 2 und 3 in den Händen der Hochschulrektorenkonferenz (HRK). Die HRK trägt auch die Verantwortung für die Richtlinien der Gutachterbestellung (Art. 3 Abs. 3 S. 1).

Es erfolgt zudem eine Trennung der Verfahren zur Bewertung der formalen Kriterien (Art. 2 Abs. 2) einerseits und der fachlich-inhaltlichen Kriterien (Art. 2 Abs. 3) andererseits, zu denen auch die Berufsrelevanz

9 Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 15.2.2005, GV. NRW. S. 45, in Kraft getreten am 26.2.2005.

10 Vgl. Hochschulrektorenkonferenz (HRK), Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum

(ESG) – Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area (ESG), Beiträge zur Hochschulpolitik 3/2015, Bonn 2015.

11 Wissenschaftsrat (Fn. 4), S. 60 ff.

12 BVerfG (Fn. 1), Rn. 81.

gehört. Allerdings ist das Prinzip des „Peer reviewing“ nur für die fachlich-inhaltlichen Kriterien vorgesehen. Diese Aufteilung dient auch der Verfahrensökonomie: Die formalen Kriterien bedürfen keiner Prüfung durch die Peers, sondern allein der Verifizierung durch die Agenturen. Damit werden die Gutachter von der Prüfung rein formaler Kriterien entlastet.

Das Verfahren der Zulassung von Agenturen findet künftig nur noch formal auf der Basis einer Registrierung im European Quality Register for Higher Education (EQAR) statt (Art. 5 Abs. 3 Nr. 5) und soll den Akkreditierungsrat von der bisher aufwändigen Akkreditierung der Agenturen entlasten sowie eine bessere Öffnung zum europäischen Agenturmarkt ermöglichen.

Über die beiden bekannten Akkreditierungsformate der Programm- und Systemakkreditierung hinaus wird in Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 nunmehr auch eine Experimentierklausel verankert, die den Staatsvertrag für den Einsatz alternativer Akkreditierungsinstrumente öffnet und damit zukunftsfest macht.¹³

3. Kosten

Hinsichtlich der Kosten der Akkreditierung sieht der Staatsvertrag in Art. 4 Abs. 5 die Möglichkeit vor, im Rahmen von Rechtsverordnungen Regelungen zu den Agenturentgelten zu treffen, um den Ländern zum Beispiel eine Kostenbremse zu ermöglichen. Das Minimalziel wird es sein, die Kosten für die Hochschulen nicht über den bisherigen Stand steigen zu lassen. Vorstellbar sind perspektivisch sogar sinkende Kosten. Dazu können ein wie bisher personell möglichst schlank gehaltener Akkreditierungsrat, klare und effiziente Verfahren sowie der stärker steigende Anteil systemakkreditierter Hochschulen beitragen. Der Wissenschaftsrat hat nachgewiesen, dass die Kosten pro Studiengang bei der Systemakkreditierung deutlich unter jenen der Programmakkreditierung liegen.¹⁴ Daher sind von der Systemakkreditierung als dem zukünftigen absehbaren de facto-Regelfall positive Effekte für Aufwand und Kosten zu erwarten. Zu diesem Ziel könnten auch großzügigere Akkreditierungs- und Reakkreditierungsfristen als bisher beitragen. Für die Systemakkreditierung spricht jedoch aus Sicht der Qualitätssicherung und -entwick-

lung letztendlich weit mehr als nur die Betrachtung nach Aufwand und Kosten des Verfahrens.

III. Die Musterrechtsverordnung

Die weitere Ausgestaltung insbesondere der formalen und der fachlich-inhaltlichen Kriterien sowie der Verfahrensregelungen diskutieren die Länder derzeit im Wege der Erstellung einer Musterrechtsverordnung i.S.d. Verordnungsermächtigung in Art. 4 des Studienakkreditierungsstaatsvertrags.

Seit Februar 2017 hat eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen die komplexe Arbeit an einer Musterrechtsverordnung aufgenommen, welche die Grundlage für die von den 16 Ländern jeweils zu erlassenden „Verordnungen zur Regelung des Näheren der Studienakkreditierung“ bilden soll. Die Arbeitsgruppe, der Vertreterinnen und Vertreter fast aller Bundesländer angehören, wird in rasch aufeinander folgenden Sitzungen und Anhörungen einen Vorschlag zur Umsetzung des Staatsvertrages formulieren und diesen Entwurf voraussichtlich bis Herbst 2017 den KMK-Gremien zur Befassung vorlegen.

Das vorrangige Ziel der Arbeitsgruppe besteht darin, einen möglichst einheitlichen rechtlichen Rahmen für alle Bundesländer zu schaffen. Der Staatsvertrag schreibt in Art. 4 Abs. 6 die Einheitlichkeit der Rechtsverordnungen hinsichtlich der Regelungen zu den formalen Kriterien, zu den Sonderregelungen für bestimmte Studienbereiche, zum Verfahren sowie zu den von den Agenturen zu erhebenden Entgelten vor. Allerdings nur soweit dies für die Gewährleistung der staatlichen Verantwortung als Grundlage gegenseitiger Anerkennung und für die Mobilität erforderlich ist. Es wird also jeweils einen ländergemeinsamen Teil sowie gegebenenfalls einen länderspezifischen Teil in den einzelnen Rechtsverordnungen geben.

Inhaltlich wird es in der Musterrechtsverordnung um die operative Ausgestaltung und die Funktionszuweisungen des zukünftigen Akkreditierungssystems gehen. Möglicher Regelungsinhalt der Rechtsverordnungen hinsichtlich der formalen und fachlich-inhaltlichen Kriterien sind unter anderem die ländergemeinsamen Strukturvorgaben der KMK,¹⁵ gegebenenfalls in modifi-

13 Dies entspricht den Empfehlungen des Wissenschaftsrats: Wissenschaftsrat (Fn. 4), S. 83 f.

14 Wissenschaftsrat (Fn. 4), S. 145.

15 Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen, Beschluss der

Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003 i.d.F. vom 4.2.2010, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf (abgerufen am 11.08.2017).

zierter Form. Die näheren Verfahrensregelungen werden sich wie erwähnt an den ESG orientieren.

IV. Schlussbemerkungen

Der neue Staatsvertrag schafft die notwendig gewordene neue Rechtsgrundlage für ein zukunftsfähiges Akkreditierungssystem. Die zugrunde liegenden Leitgedanken lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die primäre Verantwortung der Hochschulen für Qualitätssicherung und -entwicklung in Lehre und Studium,
- Akkreditierung als externes, wissenschaftsgeleitetes Qualitätssicherungssystem für Studium und Lehre zur Gewährleistung fachlich-inhaltlicher Standards und der Berufsrelevanz der Hochschulabschlüsse,
- die Wahrnehmung der staatlichen Verantwortung für die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels,
- Programm- und Systemakkreditierung als Akkreditierungsinstrumente sowie die feste Option zur Fortentwicklung der Qualitätssicherung durch Akkreditierung im Wege der Experimentierklausel und

- die Kompatibilität mit den auf europäischer Ebene vereinbarten Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im europäischen Hochschulraum.

Abschließend kann festgehalten werden, dass sich das „Peer review“ in der Forschung über Jahrzehnte als Verfahren zur Feststellung wissenschaftlicher Leistung entwickelt und bewährt hat. In der Lehre steht das „Peer review“ in Deutschland allerdings noch immer relativ am Anfang, mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten. Es wäre daher im Einklang mit dem Wissenschaftsrat zu begrüßen, wenn die wechselseitige, kollegiale Begutachtung der Lehre und ihrer Organisation zukünftig flächendeckend einen vergleichbaren Rang wie in der Forschung erreichte und sich auch auf diese Weise eine im Alltag gelebte Qualitätskultur entwickeln ließe.

Patrick A. Neuhaus ist Persönlicher Referent der Ministerin für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen. Dr. habil. Thomas Grünewald war bis Juni 2017 Staatssekretär im Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Verfasser wieder.